

NESTOR SAMPAIO PENTEADO FILHO

**Manual de Direito
Administrativo**

CAMPINAS/SP
Editora Millennium
2006



<http://bdjur.stj.gov.br>

**Localização: 35(81)(079)
P419m**

Código de barras: STJ00064587

**Ficha Catalográfica elaborada pela
Biblioteca Central da Unicamp**

P387m Penteado Filho, Nestor Sampaio.
Manual de direito administrativo / Nestor Sampaio Penteado
Filho. - Campinas, SP: Millennium Editora, 2006.

1. Direito Administrativo - Brasil. I. Título.

ISBN: 85-7625-073-X

CDD - 342.8106

Índice para Catálogo Sistemático

1. Direito Administrativo - Brasil

CDD - 342.8106



Sumário

Apresentação	IX
--------------	----

Parte I - (1º semestre)

Capítulo I

Direito Administrativo: Noções Introdutórias

1.1 Origem e Objeto do Direito Administrativo: a formação do direito administrativo e a contribuição do direito francês	3
1.2 Conceito de Direito Administrativo	5
1.3 Fontes do Direito Administrativo	6
1.4 Exercícios de Fixação	7

Capítulo II

Da Administração Pública

2.1 Conceito de Administração Pública	9
2.2 Organização da Administração	10
2.3 Governo e Administração	10
2.4 Natureza e Fins da Administração Pública	11
2.5 Princípios da Administração Pública	11
2.5.1 Princípio da Legalidade	13
2.5.2 Princípio da Impessoalidade	14
2.5.3 Princípio da Moralidade	15
2.5.4 Princípio da Publicidade	15
2.5.5 Princípio da Eficiência	16
2.5.6 Princípio da Presunção de Legitimidade (legitimidade, legalidade e veracidade dos atos administrativos)	17
2.5.7 Princípio da Auto-executoriedade dos Atos Administrativos	17
2.5.8 Princípios da Hierarquia / Disciplina	17
2.5.9 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular	18
2.5.10 Princípio da Continuidade do Serviço Público	18
2.5.11 Princípio da Proporcionalidade	19
2.5.12 Princípio da Autotutela	19
2.6 Exercícios Práticos Resolvidos	19
2.7 Exercícios de Fixação	23



Capítulo III

Atos Administrativos

3.1 Conceito de Ato Administrativo	25
3.2 Requisitos do Ato Administrativo	26
3.2.1 Competência	26
3.2.2 Finalidade	27
3.2.3 Forma	27
3.2.4 Motivo	28
3.2.5 Objeto	29
3.3 Fases do Ato Administrativo	29
3.3.1 Mérito do Ato Administrativo	30
3.3.2 Legalidade	30
3.4 Atributos do Ato Administrativo	30
3.4.1 Presunção de Legitimidade	31
3.4.2 Imperatividade	31
3.4.3 Auto-executoriedade	32
3.5 Classificação dos Atos Administrativos	32
3.5.1 Quanto aos seus Destinatários	34
3.5.1.1 Atos Gerais	34
3.5.1.2 Atos Individuais	34
3.5.2 Quanto ao seu Alcance	35
3.5.2.1 Atos Internos	35
3.5.2.2 Atos Externos	35
3.5.3 Quanto ao seu Objeto	35
3.5.3.1 Atos de Império	35
3.5.3.2 Atos de Gestão	35
3.5.3.3 Atos de Expediente	35
3.5.4 Quanto ao seu Regramento	36
3.5.4.1 Atos Vinculados ou Regrados	36
3.5.4.2 Atos Discricionários	36
3.5.5 Quanto à Formação do Ato	36
3.5.5.1 Ato Simples	36
3.5.5.2 Ato Complexo	36
3.5.5.3 Ato Composto	37
3.5.6 Quanto ao Conteúdo	37
3.5.6.1 Ato Constitutivo	37
3.5.6.2 Ato Extintivo ou Desconstitutivo	38
3.5.6.3 Ato Declaratório	38
3.5.6.4 Ato Alienativo	38
3.5.6.5 Ato Modificativo	38
3.5.6.6 Ato Abdicativo	38
3.5.7 Quanto à Eficácia	38
3.5.7.1 Ato Válido	38



3.5.7.2 Ato Nulo	39
3.5.7.3 Ato Inexistente	39
3.5.8 Quanto à Exigibilidade	39
3.5.8.1 Ato Perfeito	39
3.5.8.2 Ato Imperfeito	39
3.5.8.3 Ato Pendente	40
3.5.8.4 Ato Consumado	40
3.5.9 Quanto aos Efeitos	40
3.5.9.1 Ato Constitutivo	40
3.5.9.2 Ato Declaratório	40
3.6 Espécies de Atos Administrativos	40
3.6.1 Atos Normativos	42
3.6.1.1 Decretos	42
3.6.1.2 Regimento	43
3.6.1.3 Resoluções	43
3.6.1.4 Deliberações	43
3.6.2 Atos Ordinatórios	43
3.6.2.1 Instruções	43
3.6.2.2 Circulares	44
3.6.2.3 Avisos	44
3.6.2.4 Portarias	44
3.6.2.5 Ordens de Serviço	45
3.6.2.6 Ofícios	45
3.6.2.7 Despachos	45
3.6.3 Atos Negociais	45
3.6.3.1 Licença	46
3.6.3.2 Autorização	46
3.6.3.3 Permissão	47
3.6.3.4 Aprovação	47
3.6.3.5 Admissão	47
3.6.3.6 Visto	48
3.6.3.7 Homologação	48
3.6.3.8 Dispensa	48
3.6.3.9 Renúncia	48
3.6.3.10 Protocolo Administrativo	48
3.6.4. Atos Enunciativos ou de Pronúncia	49
3.6.4.1 Certidões	49
3.6.4.2 Atestados	49
3.6.4.3 Pareceres	49
3.6.4.4 Apostilas	49
3.6.5 Atos Punitivos	50
3.7 Extinção e Invalidação dos Atos Administrativos	50
3.7.1 Revogação	51



3.7.2 Anulação	52
3.8 Convalidação	52
3.9 Exercícios Práticos Resolvidos	52
3.10 Exercícios de Fixação	56

Capítulo IV

Poderes da Administração Pública

4.1 Noções Iniciais	59
4.2 Poder Vinculado	61
4.3 Poder Discricionário	61
4.4 Poder Hierárquico	62
4.5 Poder Disciplinar	63
4.6 Poder Regulamentar ou Normativo	64
4.7 Poder de Polícia	65
4.8 Exercícios Práticos Resolvidos	70
4.9 Exercícios de Fixação	73

Capítulo V

Licitação

5.1 Noções Introdutórias	75
5.2 Conceito	76
5.3 Princípios da Licitação	77
5.3.1 Princípio da Legalidade	78
5.3.2 Princípio da Impessoalidade	78
5.3.3 Princípio da Moralidade	79
5.3.4 Princípio da Igualdade (Isonomia)	79
5.3.5 Princípio da Publicidade	79
5.3.6 Princípio da Probidade Administrativa	80
5.3.7 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	80
5.3.8 Princípio do Julgamento Objetivo	80
5.3.9 Outros Princípios Correlatos	81
5.4 Objeto da Licitação	81
5.5 Obrigatoriedade, Dispensa, e Inexigibilidade de Licitação	82
5.5.1 Obrigatoriedade de Licitação	82
5.5.2 Dispensa de Licitação	83
5.5.3 Inexigibilidade de Licitação	84
5.6 Modalidades ou Tipos de Licitação	85
5.6.1 Concorrência	85
5.6.1.1 Características da Concorrência	87
5.6.1.2 Prazos	87
5.6.2 Tomada de Preços	88
5.6.2.1 Características da Tomada de Preços	88
5.6.2.2 Prazos	88



5.6.3 Convite.	89
5.6.3.1 Características do Convite	90
5.6.4 Concurso	90
5.6.4.1 Características do Concurso	90
5.6.5 Leilão	91
5.6.5.1 Características do Leilão	91
5.6.6 Pregão	91
5.6.6.1 Fases do Pregão	92
5.7 Da Comissão de Licitação	92
5.8 Fases ou Procedimento da Licitação	93
5.8.1 Fase da Abertura	94
5.8.1.1 Edital	94
5.8.2 Fase da Habilitação	95
5.8.3 Fase da Classificação	96
5.8.4 Fase do Julgamento	97
5.8.5 Homologação e Adjudicação	98
5.8.5.1 Efeitos Jurídicos da Adjudicação	99
5.9 Controle da Licitação	99
5.9.1 Crimes na Licitação	100
5.10 Exercícios Práticos Resolvidos	100
5.11 Exercícios de Fixação	104

Capítulo VI

Contratos Administrativos

6.1 Noções Iniciais	107
6.2 Conceito de Contrato Administrativo	108
6.3 Competência Legislativa	109
6.4 Partes no Contrato Administrativo	109
6.5 Características dos Contratos Administrativos	111
6.5.1 Alteração e Rescisão Unilateral dos Contratos	111
6.5.2 Supervisão e Fiscalização dos Contratos-v	112
6.5.3 Aplicação de Sanções (penalidades contratuais)	112
6.5.4 Inoponibilidade da Exceção do Contrato não Cumprido (<i>exceptio, non adimpleti contractus</i>)	113
6.5.5 Revisão de Preços e Tarifas	113
6.5.6 Outras Cláusulas Exorbitantes	114
6.6 Formalização dos Contratos Administrativos	114
6.7 Garantias	115
6.8 Prazos e Prorrogação dos Contratos	116
6.9 Execução dos Contratos Administrativos	116
6.10 Inexecução dos Contratos Administrativos	117
6.10.1 Causas que Justificam a Inexecução dos Contratos (Teoria da Imprevisão)	118



6.11 Extinção dos Contratos Administrativos	119
6.12 Espécies de Contratos Administrativos	120
6.12.1 Contrato de Obra Pública	120
6.12.2 Contrato de Serviço	120
6.12.3 Contrato de Trabalho Artístico	121
6.12.4 Contrato de Fornecimento	121
6.12.5 Contrato de Concessão	122
6.12.6 Contrato de Gerenciamento	123
6.12.7 Convênios e Consórcios	123
6.13 Exercícios Práticos Resolvidos	124
6.14 Exercícios de Fixação	127

Capítulo VII

Da Responsabilidade do Estado

7.1 Esboço Histórico	129
7.2 Da Responsabilidade Extracontratual do Estado	130
7.3 Responsabilidade por Atos Omissivos	131
7.4 Responsabilidade do Estado por Atos Legislativos	132
7.5 Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais	133
7.6 Exercícios Práticos Resolvidos	135
7.7 Exercícios, de Fixação	139

Parte II - (2º semestre)

Capítulo VIII

Estrutura da Administração Pública Brasileira

8.1 Serviço Público – Conceito	143
8.1.1 Princípios Informadores dos Serviços Públicos	143
8.1.2 Classificação dos Serviços Públicos	144
8.1.3 Direitos e Deveres dos Usuários dos Serviços Públicos	147
8.1.4 Greve nos Serviços Públicos	147
8.1.5 Modalidades e Formas de Prestação dos Serviços Públicos	148
8.1.6 Outorga e Delegação	150
8.2 Da Administração Direta	152
8.3 Da Administração Indireta	153
8.3.1 Autarquias	153
8.3.2 Empresas Públicas	154
8.3.3 Sociedades de Economia Mista	155
8.3.4 Fundações Públicas	155
8.3.5 Agências Reguladoras	156
8.3.6 Terceiro Setor	157
8.4 Exercícios Práticos Resolvidos	157
8.5 Exercícios de Fixação	159



Capítulo IX

Servidores Públicos

9.1 Noções Iniciais	161
9.2 Organização da Prestação Labora no Estado	162
9.3 Cargo, Emprego e Função Pública	162
9.4 Conceito de Servidor Público	164
9.5 Regime Jurídico dos Servidores Públicos	165
9.5.1 Ingresso no Serviço Público	166
9.5.2 Estágio Probatório e Estabilidade	167
9.5.3 Acumulação de Cargos, Empregos e Funções Públicas	168
9.5.4 Exercício de Mandato Eletivo	168
9.5.5 Exoneração, Demissão, .Disponibilidade e Aproveitamento	169
9.5.6 Provimento de Cargos Públicos	169
9.5.7 Desprovimento de Cargos Públicos (Vacância)	170
9.5.8 Aposentadoria	170
9.6 Exercícios Práticos Resolvidos	175
9.7 Exercícios de Fixação	177

Capítulo X

Da Responsabilidade dos Servidores é do Processo Administrativo Disciplinar

10.1 Noções Iniciais	179
10.2 Do Processo Administrativo Disciplinar	182
10.3 Classificação dos Processos Administrativos	185
10.4 Princípios	186
10.4.1 Princípio do Devido Processo Legal	187
10.4.2 Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa	188
10.4.3 Princípio da Oficialidade	189
10.4.4 Princípio da Gratuidade	189
10.4.5 Princípio da Atipicidade	189
10.4.6 Princípio Jurídico	190
10.5 Poderes Administrativos e Processo	190
10.6 Processo Administrativo - Função administrativa	193
10.7 Fases do Processo Administrativo Disciplinar	193
10.8 Revisão do Processo	194
10.9 Repercussão da Sentença Penal na Esfera Disciplinar	195
10.10 Exercícios Práticos Resolvidos	196
10.11 Exercícios de Fixação	198



Capítulo XI

Dos Bens Públicos

11.1	Noções Iniciais sobre Domínio, Público	201
11.2	Conceito e Classificação dos Bens Públicos	201
11.3	Regime Jurídico dos Bens Públicos	203
11.3.1	Imprescritibilidade	203
11.3.2	Impenhorabilidade	203
11.3.3	Inalienabilidade e Não-oneração	203
11.4	Afetação e Desafetação de Bens Públicos	204
11.5	Espécies de Bens Públicos	204
11.5.1	Bens do Domínio Terrestre	204
11.5.2	Bens do Domínio Hídrico	205
11.6	Exercícios Práticos Resolvidos	207
11.7	Exercícios de Fixação	208

Capítulo XII

Intervenção do Estado na Propriedade e Atuação no Domínio Econômico

12.1	Intervenção na Propriedade	209
12.1.1	Desapropriação	210
12.1.2	Servidão Administrativa	211
12.1.3	Requisição	211
12.1.4	Ocupação Provisória	212
12.1.5	Limitação Administrativa	212
12.1.6	Tombamento	213
12.2	Atuação do Domínio Econômico	213
12.3	Exercícios Práticos Resolvidos	215
12.4	Exercícios de Fixação	217

Capítulo XIII

Controle da Administração Pública

13.1	Conceito de Controle	219
13.2	Tipos e Formas de Controle	220
13.3	Controle Administrativo	223
13.3.1	Meios de Controle	223
13.4	Controle Legislativo	226
13.5	Controle Judiciário	226
13.5.1	Meios de Controle Judiciário	226
13.6	Exercícios Práticos Resolvidos	229
13.7	Exercícios de Fixação	230

Bibliografia	231
Índice Remissivo	233

